

S
UFRJ/IEI
TD263

034483-4

n.º 263

*Do Pacto Social
ao Entendimento Nacional
Em Passe Bem Brasileiro*

Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

***Do Pacto Social ao Entendimento Nacional
Em Passe Bem Brasileiro***

Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira
novembro/91



43 - 016615



FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 08/07/93
N.º
034483-4

S
UFRJ / IEI
TD 263

MS 88851

Ficha Catalográfica

Oliveira, Isabel de Assis Ribeiro de.

Do pacto social ao entendimento nacional; em passe bem brasileiro./Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991

10 p.; 21 cm.--(Texto para Discussão. IEI/UFRJ; nº 263).

1. Pacto Social - Brasil, 1991. I. Título. II. Série.

1. No campo disciplinar da teoria política, o **pacto social** refere-se a um dos temas centrais do liberalismo, qual seja, o do momento fundador de uma ordem em que o poder do Estado é legitimado a partir do reconhecimento dos direitos da cidadania. Substitui-se, desta forma, o fundamento tradicional da ordem política por um fundamento deliberado e consensual, que viabiliza este contrato entre os cidadãos. Usualmente, este momento expressa o limite de uma crise de legitimidade onde nem mesmo o uso do aparato repressivo do Estado é capaz de manter em nível razoável a ordem social. Assim, se são variadas as versões do que deva ser tal pacto, a idéia central é a mesma: assegurar um ordem política onde a convivência possa se dar em termos não despóticos. Entende-se assim por **pacto social** o processo (formal ou informal, manifesto ou subjacente) através do qual as forças políticas organizadas em partidos, sindicatos, associações, bem como representadas por lideranças individuais, chegam a um entendimento acerca das normas que devem reger a vida coletiva.

Contemporaneamente, a idéia de pacto social tomou vulto a partir de processos sociais de transição da ordem autoritária para a ordem democrática, ficando o termo fortemente impregnado pelo significado que lhe foi dado pelo "Pacto de Moncloa". Tomar tal pacto como referente privilegiado do processo de construção da ordem democrática é, entretanto, uma decisão analítica arbitrária. Para que se possa compreender os processos de mudança social, a referencia analítica deve ter caráter teórico antes que histórico. Além disso, as políticas de contenção inflacionária que assumiram projeção desmedida nestes últimos tempos também acabaram por provocar uma redução drástica do que se deve entender como escopo do pacto. Assim, se é evidente que a direção da intervenção do Estado no domínio da economia é tópico de extrema relevância na construção de um consenso nacional, este não se esgota em

acordos *ad hoc* estabelecidos entre representantes do capital e do trabalho sob a jurisdição do Estado, com vista ao encaminhamento de conflitos econômicos crônicos ou emergentes. A sociedade política, que em última instância gera tais conflitos e simultaneamente confere legitimidade a estes atores é que deve ser tomada como a referencia central do pacto.

Neste sentido, estas notas estão voltadas para uma interpretação da maneira pela qual o pacto social efetivou-se no Brasil, a partir do final do regime autoritário, vigente até 1984, tendo por pano de fundo esta referencia clássica.

2. Em seu discurso como presidente eleito, Tancredo Neves expunha em poucas palavras o que deveria ser o entendimento nacional: voltado para assegurar a integridade e a soberania da nação, este processo social envolveria o confronto de idéias, a defesa de doutrinas políticas divergentes, a pluralidade de opiniões. Assim, conclama a população para debater livremente os encaminhamentos propostos para as questões sociais em todos os locais em que possa se reunir e, com base neste debate, escolher seus representantes para a assembléia constituinte, destinada a conferir à sociedade sua lei maior. Explicitando seus termos, dirá que o “entendimento nacional... (não é) ... a capitulação, nem o morno encontro dos antagonistas políticos em região de imobilismo e apatia”. Ao contrário, seu objetivo é o de administrar a transição para uma nova e duradoura institucionalização do Estado. A conciliação que propõe é algo que se dá de acordo com princípios, sustentando que: “Rejeitaria, se houvesse quem a pretendesse, a conciliação entre as elites, o ajuste que visasse à continuação dos privilégios, à manutenção das injustiças, ao enriquecimento sobre a fome”.

Poucos dias antes da posse que não chegou a efetivar-se, em entrevista coletiva Tancredo esclarece a um jornalista que o entendimento por ele proposto não tem nada a ver com o pacto social peronista, uma vez que inscreve-se em uma ordem democrática e constitucional. Mais especificamente, anuncia que sua administração ficará a cargo do Ministro do Trabalho, que deverá escutar todas as forças sindicais organizadas para que, a partir daí, possa efetivar-se o entendimento com o empresariado, visando o

controle inflacionário. Ou seja, se por um lado o pacto por ele ensejado refere-se explicitamente a uma política de crescimento econômico não inflacionaria, sua feição é constitucional, com tom deliberadamente conciliador, e seu manejo fica a cargo do Ministro do Trabalho. Estes três aspectos podem então ser tomados como configurando o passe inicial. Vejamos mais detidamente cada um deles.

Em primeiro lugar, a convocação de uma assembléia constituinte, um dos principais tópicos da campanha pelas “Diretas Já”, expressa este desejo de fazer um pacto abrangente, fundado em ampla interlocução e moldado nos princípios legais. O pluralismo, a participação popular, a presunção de um consenso valorativo - componentes do *ethos* liberal-democrático - configuram esta iniciativa que, como se sabe, obteve razoável sucesso.

Efetivado, não nos moldes idealizados por Tancredo - rei posto - o pacto constitucional realmente demarcou direitos e deveres dos cidadãos, obrigações e prerrogativas do Estado, seu formato organizacional, e, por fim, as principais metas da República. Este acordo versa sobre estas últimas de forma bastante vaga: almeja-se estabelecer uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional e que erradique a pobreza, reduzindo ainda as desigualdades sociais. Para tanto, prioriza-se o trabalho e a iniciativa privada, sob a regulamentação Estatal. Não há duvida de que alguns destes valores estão expressos na forma detalhada de prescrições e sanções, mas, na maior parte das vezes, o texto constitucional indica apenas as diretrizes gerais que deverão nortear a ação do Estado. Compete pois à dinâmica política de caráter contínuo - institucionalmente expressa no âmbito partidário-parlamentar e no âmbito burocrático (estatal e neo-corporativo) - traduzir tais metas em políticas e procedimentos precisos.

O destaque conferido ao Ministro do Trabalho, antes que a seus auxiliares da área econômica, para encaminhar as negociações entre capital e trabalho, define o fiel da balança deste último âmbito de articulação entre estado e sociedade. Opção importante no esquema de governo de Tancredo, uma vez que é o Executivo que efetivamente conta com os recursos para implementar as políticas

sociais, administrativas, econômicas e institucionais que moldam a sociedade. Se não se deve desprezar o peso do Congresso e do Judiciário no controle da atuação do Executivo, a iniciativa governamental está nas mãos dos burocratas e políticos que ocupam as posições-chave no âmbito da administração, pois quem implementa é que realmente decide. De resto, é isto que torna particularmente importante a abertura de canais neo-corporativistas, porque são eles que permitem o contra-ponto do trabalho organizado à vocalização de demandas do empresariado. Vejamos este ponto mais detidamente.

Diferentemente do que ocorre com a classe trabalhadora, para o empresariado, a inexistência de canais formais de acesso ao processo decisório no âmbito do Executivo absolutamente não inviabiliza a expressão de seus interesses. Se estes não estão sendo vocalizados por partidos ou lideranças políticas independentes, se suas associações de classe não estão sendo convidadas a tomar parte na formulação de políticas, os empresários continuam dispostos de um conjunto variadíssimo de canais para influir na dinâmica governamental. Empresários e administradores de alto nível socializaram-se nas mesmas instituições, frequentam as mesmas rodas, partilham de uma mesma visão da sociedade e do Estado, dominam uma mesma linguagem. Não bastassem tais conexões, a relação estrutural entre Estado e a dinâmica econômica obriga a um entendimento entre os dirigentes destas organizações que, visto de perto, formam uma elite bastante coesa. Em outras palavras, o que o regime democrático requer, numa sociedade que se organiza pelos moldes capitalistas de produção, é a escuta privilegiada dos trabalhadores, dado que o capital já ocupa, por definição, um lugar de centralidade na condução da vida coletiva.

Retomando o passe inicial, temos que o consenso de então era o de que o crescimento econômico obtido em moldes autoritários onerara de forma indevida a classe trabalhadora, tratando-se agora de ordenar o novo sistema privilegiando o atendimento às suas “necessidades básicas”. De fato, esta classe conquistou o direito de organizar-se livremente, finda a tutela estatal sobre a organização sindical, através de uma simples portaria ministerial. Mas o pacto

econômico não chegou a efetivar-se, pautando-se a política econômica da Nova República por uma orientação de caráter eminentemente técnico, como se a questão inflacionária não expressasse conflito distributivo, isto é, exercício efetivo de poder.

Vejamos agora como se configurava esta idéia de conciliação, tão renitente no imaginário político das elites brasileiras. É por ela que se dá a aliança partidário-parlamentar que viabiliza a eleição de Tancredo, que a incarna de forma assumida, e para quem a conciliação é algo que mais se aproxima do coração do que da razão, associando-se à **mineiridade**.

Mas se tomarmos o estudo clássico de Mercadante, veremos que a idéia de conciliação extrapola de muito as fronteiras de Minas Gerais. São as singulares feição conciliatórias que distinguem a mentalidade conservadora brasileira da européia. Nabuco define esta mentalidade interrogando-a :

“entre a conservação absoluta que vai até a inércia e o progresso precipitado, não pode haver uma conservação que, obedecendo ao espírito do tempo e da civilização, admita o progresso justificado pela experiência?”

para responder em outro momento:

“A conciliação ... não foi senão... uma transação depois da ação da liberdade e da reação da autoridade; não foi senão a vocação de todas as inteligências e de todas as atividades a bem de uma causa comum: esta causa comum era o país cansado das lutas aetereis, estragadoras; não foi senão o ecletismo que substituiu o exclusivismo das antigas eras”.

Justiniano Jose da Rocha chega mesmo a elaborar uma teoria do movimento conciliatório. Segundo ele, na luta da autoridade com a liberdade, sucediam-se períodos de ação, de reação e, por fim, de transação, sendo que é neste último que se firma a conquista da civilização. Chegando o momento em que a reação não pode mais progredir e que a ação revolucionária esmorece, cabe trazer os princípios que lutaram a um justo equilíbrio. A fase da transação é a que exige mais prudência, “mais tino, mais devoção nos estadistas a quem é confiada a força governamental e a alta direção dos públicos negócios”. O fracasso aqui provoca calamidades “a que depois não há sabedoria que possa acudir”.

Se calamidades hoje vivemos, não podem elas ser atribuídas à performance de Tancredo que assegurou, com brilho, uma transição do regime autoritário para o regime liberal democrático. Reunindo em uma mesma frente comunistas e liberais, reformistas e conservadores, da conciliação excluíram-se apenas o Partido dos Trabalhadores e uma parte do PDS. E será o desempenho do primeiro que irá na campanha de 89, por fim a esta etapa, retomando a política brasileira, a partir da última eleição presidencial, o movimento de polaridade e confronto que bem a caracteriza.

3. O início da administração Collor foi marcado pelo mesmo tipo de procedimento consagrado pela “Nova República”: plano secreto de estabilização econômica seguido de buscas frustradas de entendimento entre Estado, empresários e sindicatos operários. Ou seja, a maneira pela qual o Plano Collor foi formulado e implementado deixou muito claro que esta administração não tinha qualquer desejo de negociar medidas de governo, pautando sua autonomia exclusivamente, e quando muito, pelos parâmetros legais. Em outras palavras, ouvindo o Congresso e o Judiciário apenas quando a isto constringida. Assim, desta vez o “pacto” foi proposto para não ser efetivado. O convite feito pela então Ministra da Economia às centrais sindicais foi convite **pro forma**. Com o fracasso do único encontro proposto, o assunto saiu da pauta ministerial e do âmbito corporativo. Mas a dinâmica política levou a que ele ressurgisse, agora na arena partidário-parlamentar.

Esta inflexão merece destaque. A dinâmica política numa

ordem democrática é caracteristicamente turbulenta, na medida mesma em que se define como dinâmica de movimentos indeterminados, sujeitos às inspirações e estratégias de atores políticos os mais variados. Aquela precisão estratégica própria aos momentos áureos do período autoritário torna-se inteiramente anacrônica, ainda que não de todo rejeitada pelo corpo da cidadania mais acentuadamente heteronômica. O interessante é que o resultado deste embate de orientações múltiplas, se pautadas pelos valores fundamentais de uma convivência democrática, não necessariamente é caótico. Seu resultado pode ser, simplesmente, a consolidação de determinados princípios básicos à institucionalização da democracia.

Assim, ao desconsiderar a representação de cunho corporativo nos processos decisórios voltados para a formulação de planos de estabilização, o que parecia ser indicativo de uma tendência inexorável da atual administração a um acentuado centralismo autoritário, o Executivo acabou sendo levado a direcionar seus esforços de negociação para o âmbito partidário-parlamentar. Senão, vejamos.

Há pouco tempo atrás, a administração Collor julgou conveniente reunir uma série de sugestões de reforma constitucional (versando sobre controle estatal da economia, autonomia universitária, ajuste fiscal, aposentadoria, estabilidade do funcionalismo público e dívidas estaduais) em uma única iniciativa - o chamado “emendão”. Para viabilizar sua aprovação pelo Congresso, o Presidente não apenas convocou o Conselho da República, dando assim um caráter emergencial à sua iniciativa e com ela comprometendo líderes partidários, como iniciou uma série de contatos com lideranças políticas importantes, todas, à exceção do Governador do Estado do Rio de Janeiro, de tendência ideológica de centro ou de direita. Para este “entendimento nacional”, o Presidente recebeu apoio de alguns partidos, notabilizando-se o PSDB por condicionar seu envolvimento a uma postura mais firme de combate à corrupção e por uma discussão sobre o processo de crescimento econômico. Por seu turno, os partidos de esquerda reuniram-se com vistas a definir os parâmetros de sua atuação, destacando-se então a revisão das perdas internacionais, a

recuperação dos níveis salariais e uma reconsideração da política de privatização.

4. É aqui que adquire um significado particular o momento presente. O fato de os partidos responderem à solicitação do Presidente de alterar a Constituição com um movimento típico de negociação é relevante no processo de institucionalização da democracia. Em primeiro lugar, porque o movimento fortalece os partidos, organizações sabidamente insuficientes para a representação de interesses especializados mas imprescindíveis na moldagem dos interesses coletivos. Em segundo lugar, porque o movimento fortalece o Congresso, **locus** de poder vilipendiado e mal tratado, como genuíno representante que é da população em toda sua diversidade. Finalmente, porque sem um entendimento a este nível não há possibilidade de funcionar adequadamente a negociação de âmbito néo-corporativo, voltada para operacionalização antes que para a concertação política.

Haver-se com esta dinâmica antes que com a estratégia tecnocrática própria à condução cesarista da política requer passe especial. Não está claro se a sociedade política esta pronta ou não para isto. O que está bastante definido é que, se não estiver, é o próprio sentido originário do pacto que fica em questão.

Publicações do IEI 1991
Texto para Discussão

256. ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de. *A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 256) 26 páginas
257. TEIXEIRA, Aloísio, MIRANDA, José Carlos. *A economia mundial no limiar do século XXI: o cenário mais provável*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 258) 56 páginas
258. SABÓIA, João Luiz Maurity. *Emprego nos anos oitenta: uma década perdida*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 258) 25 páginas
259. SABÓIA, João Luiz Maurity. *A região metropolitana do Rio de Janeiro na década de oitenta - mercado de trabalho, distribuição de renda e pobreza*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 259) 18 páginas
260. LIFSCHITZ, Javier e PROCHNIK, Vitor. *Observações sobre o conceito de ecomplexo agroindustrial*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 260) 18 páginas
261. FIORI, José Luis. *Poder e Credibilidade: o Paradoxo Político da Reforma Liberal*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 261) 14 páginas
262. FIORI, José Luis. *"Democracias e Reformas: equívocos, obstáculos e disjuntivas"*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 262) 24 páginas
263. OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. *"Do Pacto Social ao Entendimento Nacional Em Passe Bem Brasileiro"*. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991 (Discussão, 263) 12 páginas